

Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público¹

MARC VILALTA REIXACH

*Profesor lector de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

1. Introducción
2. **Ámbito de aplicación de la LRJSP y principios generales de las relaciones interadministrativas**
 - 2.1. Principio de colaboración
 - 2.2. Principio de cooperación
 - 2.3. Principio de coordinación
3. **Las técnicas de cooperación**
 - 3.1. Técnicas orgánicas de cooperación
 - 3.1.1. Órganos de cooperación
 - 3.1.2. Conferencia de Presidentes
 - 3.1.3. Las conferencias sectoriales
 - 3.1.4. Comisiones bilaterales de cooperación
 - 3.1.5. Comisiones territoriales de coordinación
 - 3.2. Técnicas funcionales de cooperación. En particular, los convenios administrativos
 - 3.2.1. El concepto legal de convenios administrativos
 - 3.2.2. Régimen jurídico de los convenios administrativos
4. **A modo de conclusión**

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar la regulación de las relaciones interadministrativas prevista en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre,

Artículo recibido el 23/05/2017; aceptado el 05/07/2017.

1. Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación DER2015-65148-C2-2-P, con el título *Nuevas formas de administración en la colaboración público-privada: BIDS y ECAS*, del que es investigador principal el Dr. Alfredo GALÁN GALÁN.

de Régimen Jurídico del Sector Público. En este sentido, se estudia, en primer lugar, la definición de los diferentes principios generales de relación entre las diferentes Administraciones Públicas prevista por la Ley; para pasar, seguidamente, a examinar con más detalle las principales novedades introducidas por la LRJSP en relación con las diferentes técnicas, tanto orgánicas como funcionales, para llevar a cabo cada uno de dichos principios.

Palabras clave: *relaciones interadministrativas; convenios; colaboración; cooperación.*

The inter-administrative relations in the new Law on the Public Sector

Abstract

This paper aims to analyse the regulation of inter-administrative relations under the new Law 40/2015, of 1 October, on the Public Sector. In this regard, it studies first the definition of the various general principles of inter-administrative relations prescribed by the Law; to subsequently review in more detail the major innovations introduced by Law 40/2015 in relation to different techniques, both organic and functional, to carry out each of the principles.

Keywords: inter-administrative relations; inter-administrative agreements; collaboration; cooperation.

1

Introducción

Aunque, como tempranamente ha subrayado la doctrina, las nuevas leyes reguladoras del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común, aprobadas en el mes de octubre de 2015, presentan un escaso alcance innovador², lo cierto es que la Ley 40/2015, de 1 de octubre,

2. En este sentido, y aun refiriéndose a los proyectos de ley, SANTAMARÍA PASTOR afirmaba que estos no pasarían precisamente a la historia, “por tratarse de operaciones normativas de refundición legislativa material, con diversas reformas micro que no afectan con intensidad a ninguna de las instituciones capitales de los temas que abordan”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo de las Administraciones Públicas y

de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), sí que se ha ocupado de regular ampliamente un aspecto que, hasta ahora, había quedado parcialmente desatendido: las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas.

En efecto, a pesar de la enorme importancia que tienen las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno y Administración en nuestro modelo de organización territorial, la regulación de las relaciones interadministrativas prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), ha sido calificada habitualmente de parca y fragmentaria³. No solo porque se circunscribe únicamente a las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas –remitiendo la regulación de las relaciones entre estas y los entes locales a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)–, sino también porque se limita a prever algunos instrumentos o fórmulas generales de colaboración entre Administraciones, pero sin establecer realmente una regulación sustantiva de cada uno de ellos.

En este contexto, y como señala expresamente su Preámbulo, uno de los objetivos de la LRJSP ha sido establecer un régimen completo de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas. Para ello, como veremos a continuación, en su Título III –“Relaciones interadministrativas”– la Ley regula de forma sistemática no solo los principios que rigen dichas relaciones, sino también los concretos instrumentos mediante los cuales se articulan dichos principios.

Es cierto que, como apuntábamos anteriormente, en esta materia la regulación de la LRJSP no resulta tampoco absolutamente novedosa u original, sino que, principalmente, supone un desarrollo de normas e instituciones hoy ya vigentes (especialmente de las mencionadas LRJPAC y LBRL)⁴. Sin

de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, p. 15.

3. Sobre la regulación de las relaciones interadministrativas en la LRJPAC podemos citar, entre muchos otros, MAURI MAJÓS, J., “Administraciones Públicas, sus relaciones y los órganos administrativos”, en TORNOS MAS, J. (coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992*, Bosch, Barcelona, 1994, pp. 79-108; ALBERTÍ ROVIRA, E., “Relaciones entre las Administraciones Públicas”, en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 41-70; o FERNÁNDEZ MONTALVO, R., *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons – Diputación de Barcelona, Madrid, 2000, *in totum*.

4. Nuevamente, compartimos la opinión de SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *op. cit.*, p. 4.

embargo, no debemos tampoco menospreciar la importancia de la nueva regulación, por cuanto supone un paso más en el establecimiento, con carácter básico, de un modelo general de relaciones interadministrativas en nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, y antes de avanzar en el estudio de todas estas cuestiones, debemos advertir al lector que nos resultaría ciertamente complejo exponer de forma exhaustiva, en las páginas que siguen a continuación, el completo sistema de relaciones entre Administraciones Públicas previsto por la LRJSP. Es por ello que para poder valorar, siquiera superficialmente, sus principales novedades, y examinar algunos de los problemas que plantea, dividiremos nuestra exposición en dos grandes apartados: en primer lugar, haremos referencia a su ámbito de aplicación y a los principios generales de las relaciones interadministrativas, y, en segundo lugar, examinaremos las técnicas de cooperación previstas en la Ley, prestando especial atención a los convenios administrativos, que, como se ha apuntado en muchas ocasiones, constituyen actualmente el instrumento por excelencia a través del cual se articulan las relaciones de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas⁵.

2

Ámbito de aplicación de la LRJSP y principios generales de las relaciones interadministrativas

Uno de los objetivos específicos de la LRJSP consiste en establecer una regulación integral de las relaciones interadministrativas, que sea aplicable por *todas* las Administraciones Públicas. En consecuencia, podemos afirmar que el ámbito de aplicación de la nueva Ley en esta materia es sensiblemente más amplio que el previsto anteriormente por la LRJPAC, por cuanto se aplicará no solo por las Administraciones estatal y autonómicas –como venía sucediendo hasta ahora–⁶, sino también en lo que a las relaciones de estas con las entidades que integran la Administración local se refiere.

Este carácter de norma común –para el conjunto de las Administraciones Públicas españolas– del sistema de relaciones interadministrativas previsto en la nueva Ley, se plasma claramente no solo en la delimitación de su ámbito subjetivo (art. 2 LRJSP), sino también, sobre todo, en el artículo 140.2 de la

5. En este sentido, y entre muchos otros, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 19; o MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, pp. 24-27.

6. Cfr. art. 9 LRJPAC.

LRJSP, que prevé el carácter meramente supletorio de la LBRL para regular las relaciones de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las comunidades autónomas con las entidades que integran la Administración local.

En nuestra opinión, el hecho de regular en un solo texto normativo los principios generales y los elementos comunes a los diferentes instrumentos o técnicas de relación entre Administraciones Públicas puede resultar plenamente justificado, porque, de este modo, se da un tratamiento unitario a un mismo objeto normativo. No obstante, ello puede plantearnos también algunos interrogantes, por ejemplo, a la hora de analizar la relación entre la normativa general prevista en la LRJSP y la normativa específica prevista en el ámbito local. Más adelante volveremos sobre ello.

Más cuestionable, quizá, podría ser el grado de detalle con que el legislador básico estatal ha regulado algunos aspectos de esta materia. Es el caso, por ejemplo, del régimen jurídico de los convenios administrativos, en el que se concretan muy detalladamente cuestiones que, aunque relevantes, resultan poco trascendentes de cara a la configuración de un verdadero sistema general de relaciones interadministrativas. En este sentido, debemos recordar que el carácter básico de la Ley 40/2015, de 1 de octubre –dictada al amparo, entre otros títulos competenciales, del artículo 149.1.18 de la Constitución–, no excluye la facultad del legislador autonómico para realizar un tratamiento común de las relaciones entre la Administración autonómica y los entes locales, así como de aquellas que puedan entablar los entes locales entre sí, sino que –como se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de junio (F.J. 100)– únicamente impone su respeto a la legislación básica estatal⁷.

Al margen de las anteriores cuestiones competenciales, para valorar el alcance y contenido del nuevo Título III de la LRJSP, podemos comenzar haciendo referencia a los principios generales de relación entre las distintas Administraciones Públicas que se recogen en el artículo 140.1 de la LRJSP, por cuanto en ellos encontraremos algunas de las primeras novedades de la LRJSP en esta materia. Así, aunque es cierto que dicho precepto parte de un esquema conceptual similar al previsto en los artículos 3.2 y 4 de la LRJPAC,

7. En este sentido, por ejemplo, GRACIA RETORTILLO, R. y VILALTA REIXACH, M., “Las relaciones interadministrativas de las Administraciones Públicas de Cataluña”, en TORNOS MAS, J. (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2011, p. 674; o VELASCO CABALLERO, F., “Régimen local y estatutos de autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán”, en COSCULLUELA MONTANER, L. y CARBONELL PORRAS, E. (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas – Thompson Reuters – Ministerio de Ciencia e Innovación, Madrid, 2011, pp. 106-107.

la enumeración de los principios generales que rigen las relaciones interadministrativas no debe verse como una mera reproducción de la normativa anterior. Más bien al contrario.

En primer lugar, entendemos que la regulación del artículo 140.1 de la LRJSP resulta más completa y sistemática que la anterior. No solo porque, a diferencia del anterior artículo 4 de la LRJPAC, se identifican más claramente cuáles son dichos principios relacionales, sino porque, además, junto con principios tradicionales de nuestro derecho administrativo –como el principio de lealtad institucional, el principio de colaboración o el principio de coordinación–, el artículo 140.1 de la LRJSP añade otros principios que, hasta ahora, no habían sido expresamente previstos legalmente en este ámbito concreto –como, por ejemplo, el principio de responsabilidad de cada Administración en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos, el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones o el principio de solidaridad interterritorial–.

Ahora bien, ello no obsta para que podamos seguir cuestionándonos cuál es realmente la utilidad de dicha enumeración. Y es que, como puede apreciarse, no se trata de principios desconocidos por nuestro ordenamiento jurídico o ajenos a la actuación de la Administración Pública en el momento actual. De hecho, algunos de ellos se encuentran recogidos expresamente en la Constitución –es el caso de los principios de solidaridad (arts. 2 y 138 CE), de la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1 CE) o de eficiencia en la utilización de los recursos públicos (art. 31.2 CE)–, mientras que otros, de una u otra manera, han sido elaborados por la jurisprudencia constitucional –sirva como muestra el principio de cooperación o el principio de lealtad institucional–⁸. Al mismo tiempo, debemos tener también muy presente que, como se ha afirmado, el mero enunciado de estos principios no asegura automáticamente un determinado comportamiento de la Administración, a no ser que se articulen mecanismos que garanticen eficazmente su cumplimiento⁹.

En todo caso, más allá de su simple enumeración, el artículo 140.1 de la LRJSP destaca sobre todo por incorporar también una definición legal de algunos de dichos principios. Es decir, la nueva Ley no solo establece un listado de cuáles son los principios rectores de las relaciones interadministra-

8. A tal efecto pueden verse, entre muchas otras, la STC 181/1982, de 4 de mayo, o la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

9. PARADA VÁZQUEZ, R., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, 2.ª edición, Madrid, 1999, p. 75.

tivas, sino que también intenta precisar qué debemos entender por cada uno de ellos.

En nuestra opinión, este esfuerzo definitorio de la Ley –sin perjuicio de las observaciones críticas que realizaremos a continuación– resulta meritorio, por cuanto puede contribuir a clarificar la imprecisión terminológica y conceptual que, hasta ahora, ha singularizado esta materia. Y es que, aunque es cierto que algunos de ellos son principios tradicionales de nuestra organización administrativa, no lo es menos que se caracterizan por un alto grado de abstracción, de modo que no siempre resulta fácil identificar su contenido. Toda vez que, como ha destacado la doctrina, nuestro derecho positivo en muchas ocasiones los ha utilizado de forma indistinta, sin ningún rigor ni conceptualización¹⁰.

Ahora bien, debemos apuntar también que la regulación de la LRJSP en este punto resulta técnicamente mejorable. Y es que, mientras que algunos supuestos –como, por ejemplo, el principio de colaboración [art. 140.1 c) LRJSP] o el principio de cooperación [art. 140.1 d) LRJSP]– se definen de forma bastante detallada, otros –como el principio de lealtad institucional [art. 140.1 a) LRJSP]– ni tan siquiera cuentan con un mínimo intento de delimitar su contenido.

Al mismo tiempo, hay que tener muy presente que el artículo 140 de la LRJSP no recoge todos los principios generales que rigen las relaciones interadministrativas, sino que en el artículo 3 de la LRJSP se prevén también otros principios que las diferentes entidades públicas deberán respetar igualmente en sus relaciones. De todos ellos, y aunque no podemos entrar a analizar con más detalle su contenido, cabría destacar el principio de relación electrónica entre las diferentes Administraciones Públicas, previsto en el artículo 3.2 de la LRJSP (y desarrollado en los artículos 155-158 LRJSP) y que está llamado a jugar, a partir de ahora, un papel fundamental en la gestión diaria de la actividad administrativa.

En todo caso, por lo que a nuestra exposición se refiere, y teniendo en cuenta que la opción del legislador básico estatal de prestar una mayor atención solamente hacia algunos de los principios generales de relación entre Administraciones Públicas parece ser una decisión consciente¹¹, centraremos también

10. En este sentido se expresan, por ejemplo, MENÉNDEZ REXACH, Á., “La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, *Documentación administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 11-13; MORELL OCAÑA, L., “Una teoría de la cooperación”, *Documentación administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 51-52; o FERNÁNDEZ MONTALVO, R., *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, *op. cit.*, pp. 21-30.

11. Así parece desprenderse del Apartado VI del Preámbulo de la LRJSP, en el que se destaca expresamente el hecho de que el nuevo Título III de la LRJSP se ocupa de definir y diferenciar “dos principios clave de las relaciones entre Administraciones: la cooperación [...] y la coordinación [...]”.

nuestra atención en aquellos principios que, sin duda alguna, constituyen los pilares centrales de las relaciones interadministrativas y que, en consecuencia, encuentran un mayor desarrollo en la Ley: esto es, el principio de colaboración, el principio de cooperación y, por último, el principio de coordinación.

2.1

Principio de colaboración

La nueva LRJSP prevé, como uno de los principios que deben regir las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas, la colaboración, entendida como “el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes” [art. 140.1 c) LRJSP]. De este modo, la LRJSP parece configurar la colaboración como un principio general de actuación de las Administraciones Públicas, cuya finalidad esencial sería reconducir la diversidad de la actividad administrativa a un fin común: la consecución de unos mismos objetivos de interés general.

Más allá de su concreta denominación –*colaboración*–, la configuración de dicho principio no resulta en absoluto novedosa, por cuanto la doctrina y la jurisprudencia habían venido ya haciendo referencia –aunque, eso sí, sin acuerdo en cuanto a la terminología utilizada– a la existencia de un principio general, implícito en la propia forma de organización territorial del Estado (STC 12/1984, de 4 de mayo, F.J. 14), que, en términos generales, se traduciría en un deber de todas las Administraciones Públicas de actuar como parte de un complejo articulado de poderes públicos, que debe garantizar la coherencia y eficacia del sistema, evitando toda actuación contradictoria¹².

Quizá la principal novedad, por lo que a la definición del principio de colaboración se refiere, podamos encontrarla en el artículo 141 de la LRJSP, que se ocupa de precisar de forma sistemática el contenido concreto de este deber abstracto. Así, se imponen a las diferentes Administraciones Públicas un conjunto de obligaciones específicas. Estas pueden tener tanto un carácter meramente negativo, dirigidas a no obstaculizar el ejercicio de competencias ajenas –por ejemplo, el deber de respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias, o de ponderar, en el ejercicio de

12. Sobre el significado del principio de colaboración podemos citar, entre otros muchos, PAREJO ALFONSO, L., “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, pp. 161-191; CARBALLEIRA RIVERA, M.^a T., “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 257, 1993, pp. 45-75, o MORELL OCAÑA, L., “Una teoría de la cooperación”, *op. cit.*, pp. 51-70.

las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados—, como un carácter positivo, de auxilio a las restantes Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias—sirva como ejemplo la obligación de facilitar a las otras Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, o la prestación de la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias—¹³.

Ciertamente, no resulta tampoco fácil determinar *a priori* el sentido concreto de todas estas obligaciones. Sin embargo, con ello se evidencia que la colaboración administrativa no es un mero principio interpretativo, sino que puede proyectarse incluso con un cierto carácter impositivo, condicionando el ejercicio de las propias competencias. Así creemos que debe entenderse el artículo 141.1 de la LRJSP, que se expresa de forma imperativa —“las Administraciones Públicas deberán [...]”—; mientras que el artículo 141.2 de la LRJSP prevé que la asistencia y colaboración requerida solo podrá negarse cuando el organismo o entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada; o cuando la información requerida tenga carácter confidencial o reservado. En estos supuestos, la negativa a prestar dicha asistencia debería ser motivada y comunicada a la Administración solicitante.

Finalmente, el artículo 142 de la LRJSP establece un listado no exhaustivo de técnicas mediante las cuales las diferentes Administraciones Públicas pueden hacer efectivas las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración: por ejemplo, el suministro de información, la asistencia en la realización de tareas ajenas, etc. Aunque no podemos profundizar mucho más en ellas, sí que nos gustaría destacar brevemente, por su importancia práctica, la posibilidad de crear sistemas integrados de información administrativa [art. 142 b) LRJSP].

Nuevamente, creemos que esta no es tampoco una invención original de la LRJSP¹⁴. No obstante, con la apuesta de las nuevas leyes administrativas por la utilización de medios electrónicos, creemos que dichos sistemas de información pueden desempeñar a partir de ahora un papel fundamental¹⁵. Y

13. Téngase en cuenta que dichas obligaciones no son tampoco novedosas en sí mismas, pues toman como referencia aquello ya previsto anteriormente en el artículo 4.1 de la LRJPAC.

14. Sin ir más lejos, el artículo 43 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, regulaba la red de comunicaciones entre las Administraciones Públicas españolas.

15. Recientemente, ha puesto también de relieve la importancia de la gestión y puesta en común de la información administrativa el Código ReNUAL de procedimiento administrativo de la UE elaborado por un grupo de expertos académicos. A tal efecto, MIR PUIGPELAT, O. *et alii*, *Código ReNUAL de procedimiento administrativo de la UE*, INAP, Madrid, 2015.

es que, en nuestra opinión, una de las mejores maneras de facilitar la relación entre las diferentes Administraciones en el ejercicio de sus competencias sería mediante el establecimiento de mecanismos que permitan a las distintas entidades públicas disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional. Ahora bien, la implementación de dichos sistemas exigirá previamente el desarrollo de normas y criterios que permitan realmente la interoperabilidad de las diferentes Administraciones Públicas, guardando las debidas garantías de seguridad, integridad y privacidad.

Para concluir este apartado, simplemente plantearnos una última pregunta: si con la nueva Ley decimos que el principio de *colaboración* se configura como un deber general de actuación del que se desprenden obligaciones concretas para las diferentes entidades públicas, entonces ¿en qué se diferencia del principio de *lealtad institucional* previsto igualmente en el artículo 140.1 a) de la LRJSP?

En efecto, la nueva Ley regula como elementos separados dos principios que, hasta ahora, tenían un contenido muy similar o coincidente, por cuanto el Tribunal Constitucional y nuestra doctrina, a la hora de definir el principio de colaboración implícito en nuestra forma de organización territorial, han venido acudiendo reiteradamente a la idea de lealtad institucional¹⁶. ¿Debemos entender que, a partir de ahora, se trata de dos principios jurídicamente distintos? En tal caso, ¿cuál sería el contenido concreto del principio de lealtad institucional previsto en el artículo 140.1 a) de la LRJSP? La verdad es que no resulta nada fácil responder a esta pregunta. Mucho menos cuando, como criticábamos anteriormente, la LRJSP no nos ofrece la más mínima definición de este principio.

2.2

Principio de cooperación

Junto con el principio de colaboración, la LRJSP prevé también como otro de los principios generales que deben regir las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas la *cooperación*. En este caso, el artículo 140.1 d) de la LRJSP nos la define como aquellos supuestos en que dos o más Adminis-

16. En este sentido, entre otras, podemos citar la STC 109/2011, de 22 de junio, F.J. 5, la STC 239/2012, de 11 de diciembre, F.J. 11, o la STC 64/1990, de 5 de abril, F.J. 7. Igualmente, sobre el principio de lealtad institucional sirva como referencia la remisión a ALBERTÍ ROVIRA, E., “Relaciones entre las Administraciones Públicas”, *op. cit.*, pp. 42-48.

traciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

Como apuntábamos antes, tradicionalmente la distinción entre colaboración y cooperación ha resultado una tarea muy compleja. No solo por la dificultad de determinar jurídicamente sus significados, sino también por la imprecisión con la que nuestro ordenamiento jurídico a veces utiliza dichos conceptos. De ahí que volvamos a insistir en que, sin perjuicio de lo que añadiremos a continuación, la tarea de definir legalmente el contenido de dichos principios relacionales deba considerarse como positiva.

Por lo que se refiere al principio de cooperación, si leemos con atención el artículo 140.1 d) de la LRJSP, podríamos llegar a la conclusión de que ya no nos referimos a un deber general de actuación de las diferentes Administraciones Públicas para hacer posible –o no obstaculizar– el cumplimiento de competencias ajenas, sino a un tipo concreto de relaciones interadministrativas, en el que las obligaciones asumidas por las partes derivarían del acuerdo voluntario entre ellas.

En efecto, en las relaciones de cooperación son las propias entidades públicas interesadas las que deciden voluntariamente actuar de forma conjunta –asumiendo “compromisos específicos” (art. 143.2 LRJSP)– para la obtención de un resultado de interés común. De modo que podríamos considerar que la cooperación se caracterizaría por dos notas definitorias: la reciprocidad y la voluntariedad¹⁷.

Reciprocidad en el sentido de que la cooperación supone el ejercicio conjunto, y en posición de igualdad, de las propias competencias. Por lo tanto, la cooperación implica no solo que son las partes las que libremente constituyen y determinan el contenido de dicha relación, sino también que ambas participan en la obtención del resultado común. Mientras que su voluntariedad se refiere a que la formalización de dichas relaciones –tal y como expresamente prevé el artículo 143.2 de la LRJSP– requiere la aceptación expresa de las partes intervinientes. En efecto, la cooperación no puede ser configurada como un deber, sino que supondría el nacimiento de una relación jurídica de carácter voluntario entre dos entidades públicas diferenciadas de cara a la consecución de un fin común.

Sin embargo, con respecto a la voluntariedad como nota característica de las relaciones de cooperación, debemos hacer aún dos precisiones más. En primer lugar, ¿es posible la existencia de una cooperación forzosa? Es decir,

17. En este sentido, PAREJO ALFONSO, L., “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *op. cit.*, p. 182, o MENÉNDEZ REXACH, Á., “La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, *op. cit.*, pp. 40-44.

¿es posible que el ordenamiento jurídico o alguna de las partes impongan obligatoriamente la cooperación interadministrativa?

En nuestra opinión, en la medida en que la LRJSP exige el consentimiento –la aceptación expresa (art. 143.2 LRJSP)– de las Administraciones Públicas afectadas para formalizar una relación de cooperación, deberíamos responder negativamente a esta pregunta. De manera que, a partir de ahora, las Administraciones intervinientes no estarían obligadas a prestar dicha actividad cooperadora, sino que esta debería ser, en todo caso, acordada por las partes.

Otra cosa distinta sería cuando la *cooperación* se atribuye directamente por el ordenamiento como una competencia a una determinada entidad pública. En estos supuestos, denominados convencionalmente de *cooperación competencial*, los poderes públicos quedarían obligados a ejercer acciones en provecho y ayuda de otras entidades¹⁸. A pesar de que es verdad que dicha competencia implicaría que la Administración cooperante deba desplegar necesariamente todos los medios económicos, personales e instrumentales que requiera la prestación de dicha cooperación, ello no obsta para que podamos entender que su formalización requiere, en todo caso, del consentimiento de la otra parte. Y es que, en caso contrario, mediante técnicas cooperativas, se estaría limitando indirectamente su autonomía y el libre ejercicio de sus competencias.

En segundo lugar, y sin perjuicio de lo anterior, destacar también que la voluntariedad inherente a la cooperación se extendería no solo a la decisión de iniciar o no las relaciones, o a la facultad de configurar su contenido, sino también a la elección de sus medios, es decir, del concreto instrumento del que quieren servirse las partes para entablar relaciones entre sí. Este sería, en nuestra opinión, el sentido del artículo 144.1 de la LRJSP, que, al regular las distintas técnicas de cooperación, comienza afirmando que las Administraciones Públicas podrán dar cumplimiento a dicho principio a través de aquellas técnicas que “estimen más adecuadas”.

A partir de aquí, de forma similar a la prevista para el principio de colaboración, el artículo 144.1 de la LRJSP establece un listado no exhaustivo de técnicas mediante las cuales poder dar cumplimiento a dicho principio. Más adelante analizaremos con detalle algunos de estos instrumentos, por

18. En este sentido, podemos mencionar el artículo 36.1 b) de la LBRL, que atribuye a las diputaciones provinciales la competencia de “cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios”. Sobre estas cuestiones, pueden verse, por ejemplo, CARBALLEIRA RIVERA, M.^a T., “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *op. cit.*, pp. 58-60, o FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, 2011, pp. 152-153.

lo que sirva en este momento apuntar simplemente que la Ley prevé tanto la posibilidad de acudir a fórmulas de carácter orgánico –principalmente, la participación en órganos de cooperación [art. 144.1 a) LRJSP]– como la posible utilización de fórmulas de carácter funcional –como pueden ser la prestación de medios materiales, técnicos o personales [art. 144.1 d) LRJSP] o la emisión de informes no preceptivos [art. 144.1 f) LRJSP], entre otras–.

2.3

Principio de coordinación

Finalmente, podemos concluir este repaso a los principios jurídicos que, según la LRJSP, deben ordenar las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas, haciendo referencia al principio de coordinación. En este caso, la Ley nos lo define como aquellos supuestos en que una administración pública, y singularmente la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevean la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico [art. 140.1 e) LRJSP].

Como puede observarse, se parte de un concepto muy amplio de coordinación que, en realidad, más que un principio jurídico de actuación parece definirse como un objetivo o resultado a conseguir: la garantía por parte de la Administración General del Estado u otras Administraciones de la coherencia de las actuaciones administrativas¹⁹. Ahora bien, la duda que se nos puede plantear es: ¿cómo puede conseguirse este objetivo?, ¿qué implica esta función de garantía?, o ¿cuáles son las técnicas concretas a través de las cuales, en su caso, la Administración General del Estado puede coordinar las actividades de las diferentes Administraciones Públicas?

Esta es, seguramente, una de las principales críticas que puede formularse a la regulación del principio de coordinación prevista en la nueva LRJSP. Sobre todo comparándola con la regulación mucho más detallada de los principios y técnicas de colaboración y cooperación. En efecto, una vez más la ley básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas ha renunciado a la posibilidad de desarrollar legalmente el contenido de este

¹⁹. Nótese que la definición de la coordinación prevista en el artículo 140.1 e) de la LRJSP no resulta del todo original, sino que toma nuevamente como referencia la regulación de la potestad de coordinar la actividad de la Administración local prevista en el artículo 59.1 de la LBRL.

principio organizativo fundamental y fijar los instrumentos jurídicos a partir de los cuales se articula.

En todo caso, de la regulación de la coordinación como principio de relación entre Administraciones sí que podríamos intentar extraer alguna consecuencia. En primer lugar, tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones –por ejemplo, en la Sentencia núm. 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 20–, parecería que la coordinación prevista en el artículo 140.1 e) de la LRJSP debe suponer un cierto poder de dirección de la entidad coordinadora respecto de las demás, al efecto de poder asegurar la coherencia de la actuación administrativa. Si, como se afirma tradicionalmente, la coordinación persigue la integración de la diversidad de Administraciones Públicas en el conjunto del sistema, evitando las contradicciones o las posibles disfunciones, esta debe suponer un cierto componente decisorio o de imposición unilateral que, consecuentemente, implicaría un límite para el ejercicio de las competencias por parte de las entidades públicas coordinadas²⁰.

¿Cuál es el alcance de este poder de dirección en las relaciones interadministrativas? Ciertamente, creemos que la LRJSP no nos aporta más elementos para poder concretarlo. En cualquier caso, tomando como referencia la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia –por ejemplo, en la Sentencia núm. 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 6–, deberíamos tener presente que la coordinación no debe confundirse con la jerarquía, en la medida en que los medios y las técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma.

Igualmente, el artículo 140.1 e) de la LRJSP permitiría delimitar el marco de aplicación de este principio, que vendría condicionado por varios elementos. En primer lugar su finalidad, que, como prevé dicho precepto, no puede ser otra que la consecución de un resultado común por las partes. En segundo lugar, el hecho de que, efectivamente, existan diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia que deban ser coordinadas. Y, finalmente, que dicha potestad de coordinación venga prevista expresamente por “la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico” [art. 140.1 e) LRJSP, *in fine*].

Respecto de este último punto podríamos cuestionarnos cuál es el alcance de esta previa habilitación normativa. Normalmente se ha entendido que, en la

20. Sobre la configuración constitucional del principio de coordinación podemos citar, por ejemplo, la STC 32/1983, de 28 de abril, F.J. 2; la STC 109/1998, de 21 de mayo, F.J. 13, o la STC 103/2007, de 18 de enero, F.J. 7.

En el ámbito doctrinal, entre otros muchos, podemos citar SÁNCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992, pp. 11-30, o GALLEGO ANABITARTE, A., *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 142-143.

medida en que la coordinación puede afectar al pleno ejercicio de las competencias de otras Administraciones Públicas, exige un título competencial previo que justifique dicha intervención²¹. Asimismo, al considerar que la coordinación puede afectar al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el Tribunal Constitucional –por ejemplo, en la Sentencia núm. 27/1987, de 27 de febrero, FF. JJ. 2 y 6– ha afirmado también que la coordinación del Estado y las comunidades autónomas sobre los entes locales solamente puede producirse en los casos y las condiciones previstos en una norma con rango de ley²².

En este sentido, una lectura literal del artículo 140.1 e) de la LRJSP podría llevarnos a interpretar que, según el legislador básico estatal, la concreción de dichas técnicas coordinadoras no necesariamente debe contenerse en una norma con rango de ley, sino que podría venir amparada por el “resto del ordenamiento jurídico”. Sin embargo, si tenemos en cuenta que el Título III de la LRJSP regula no solo las relaciones entre las diferentes Administraciones territoriales, sino también entre estas y sus organismos vinculados o dependientes, podríamos considerar que las potestades de coordinación de una administración territorial sobre sus entidades instrumentales pueden ser más intensas, pudiéndose asignar mediante normas reglamentarias²³.

Finalmente, y para terminar este apartado, debemos hacer una última observación. Y es que, a diferencia de lo que decíamos anteriormente respecto de los principios de colaboración y cooperación, la LRJSP presta una muy escasa atención a las técnicas o los instrumentos de coordinación. En efecto, la nueva Ley no prevé un listado preciso y sistemático de los mecanismos concretos a través de los cuales hacer efectivo este principio, sino que las pocas referencias a las técnicas de coordinación se encuentran dispersas por todo el Título III de la LRJSP. De hecho, a diferencia del anterior artículo 7 de la LRJPAC, la nueva LRJSP ni tan siquiera regula la técnica de coordinación por excelencia, los planes o programas conjuntos.

Es cierto que, en realidad, no existen técnicas *puras* de coordinación, ya que esta puede llevarse a cabo mediante mecanismos muy diversos (como la planificación, la imposición de deberes legales,...). Aun así, si, como se afir-

21. Se refieren expresamente a la previa habilitación competencial y normativa que requiere el principio de coordinación, entre otras, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 20, o la STC 40/1998, de 19 de febrero, F.J. 52.

22. Cfr. artículo 59.1 LBRL: “A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas [...] las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias”.

23. En este mismo sentido se expresa también SÁNCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, op. cit., p. 23.

ma en el Preámbulo de la Ley, una de sus finalidades era establecer un régimen completo de las relaciones interadministrativas y regular “los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar” (Apartado VI), hubiera sido preferible una mínima referencia también a las distintas fórmulas de coordinación.

Igualmente, debemos poner de relieve que, a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en el artículo 59 de la LBRL, la LRJSP no alude expresamente al carácter subsidiario de la coordinación respecto de las técnicas de cooperación. Sin embargo, entendemos que, dado su carácter limitativo del ejercicio de las competencias, la coordinación entre Administraciones Públicas solamente procedería cuando no sea posible alcanzar la coherencia de la actuación administrativa mediante otras técnicas cooperativas. En este sentido, merece la pena destacar que el Tribunal Supremo –en la Sentencia de 11 de julio de 2000 (núm. rec. 1556/1997)– ha afirmado expresamente que la coordinación obligatoria “ha de tener un carácter subsidiario respecto de fórmulas de colaboración voluntarias” (F.J. 5)²⁴.

3

Las técnicas de cooperación

Al margen de los principios generales de relación entre Administraciones Públicas, la LRJSP se refiere también de forma sistemática a las técnicas a partir de las cuales hacer efectivos los principios de cooperación y colaboración previstos en nuestro ordenamiento jurídico. En este punto, hay que destacar que, por lo que se refiere a las *técnicas de colaboración*, la Ley se limita principalmente a establecer una enumeración abierta de dichas técnicas, pero sin desarrollar específicamente su régimen jurídico (art. 143 LRJSP). En cambio, la LRJSP sí que presta una especial atención a las *técnicas de cooperación*, especialmente en lo que se refiere a la regulación o *tipificación* de determinados instrumentos orgánicos de cooperación (art. 144-153 LRJSP).

Es por ello que, al efecto de destacar las principales novedades de la LRJSP, en las páginas que siguen a continuación centraremos nuestra atención solamente en las técnicas de cooperación; ocupándonos, en primer lugar, de las técnicas de carácter orgánico, para pasar seguidamente a analizar las que podríamos denominar técnicas de carácter funcional.

24. El Tribunal Constitucional, aunque no de forma expresa, se ha referido también a este carácter subsidiario de las medidas coordinadoras, cuando los mecanismos de cooperación resultan ineficientes. Véase, por ejemplo, la STC núm. 8/2016, de 1 de enero, F.J. 3.

3.1

Técnicas orgánicas de cooperación

Dentro del capítulo dedicado a las relaciones de cooperación, la LRJSP dedica una sección a regular las *técnicas orgánicas de cooperación* (art. 145-154 LRJSP). Bajo esta denominación se enmarcan distintos instrumentos de cooperación que tienen en común el hecho de desarrollarse a través de la integración y participación de las diferentes Administraciones Públicas en una estructura orgánica concreta, creada a tal efecto. Y es que, como veremos a continuación, todas ellas suponen la creación de un nuevo órgano administrativo.

De todos modos, debemos tener presente que estos no son los únicos mecanismos de cooperación orgánica previstos en la nueva Ley. Así, por ejemplo, el artículo 144.1 de la LRJSP recoge también como técnicas de cooperación, sin adjetivo alguno, la posible participación de las Administraciones en órganos consultivos o en organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas a otra Administración diferente. O, en términos parecidos, dentro de estas concretas técnicas orgánicas de cooperación previstas en el Título III de la Ley no se incluyen tampoco los consorcios –cuya regulación básica se encuentra ahora en el Título II (Organización y funcionamiento del sector público institucional); en concreto, en los artículos 118-127 de la LRJSP–, si bien nadie duda de que hoy en día son uno de los principales instrumentos a través de los cuales se articula la cooperación interadministrativa, especialmente en el ámbito local.

Por ello, debemos entender que, al margen de las técnicas orgánicas *tipificadas* expresamente en la LRJSP, las Administraciones Públicas podrían encontrar otras vías orgánicas a través de las cuales articular la cooperación entre ellas.

Desde esta perspectiva, siguiendo el orden de atención que la LRJSP dedica a cada uno de estos instrumentos, pasaremos a analizarlos individualmente, si bien, ante la imposibilidad de realizar un análisis detallado y en profundidad de todos ellos, nos limitaremos a hacer alguna referencia a los que consideramos sus aspectos más relevantes.

3.1.1

Órganos de cooperación

En primer lugar, la LRJSP regula la posibilidad de constituir órganos de cooperación entre diferentes Administraciones Públicas, ya sean estos de carácter bilateral o multilateral, o de ámbito general o sectorial. Estos órganos de cooperación, como sabemos, no constituyen una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, sino que son una realidad plenamente asentada, espe-

cialmente en el ámbito local, donde se configuran como foros de encuentro o deliberación entre representantes de diferentes Administraciones sobre asuntos de interés común.

Una de las dudas que tradicionalmente se han venido planteando respecto de estos órganos es la relativa al tipo normativo que se requiere para su constitución. En este sentido, aunque el artículo 145 de la LRJSP no lo menciona, podríamos entender que es suficiente con una norma reglamentaria. Y es que en estos supuestos, a pesar de lo previsto en algunos ordenamientos autonómicos²⁵, la exigencia de una norma de rango legal para su creación puede parecer algo exagerada, por cuanto, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 331/1993, de 12 de noviembre de 1993, la rigidez que es consustancial a la ley se compadece mal con la finalidad de flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias que persiguen estos órganos (F.J. 5)²⁶.

En todo caso, el artículo 145.3 de la LRJSP, en los supuestos en que participe la Administración General del Estado, añade que la válida constitución de estos órganos de cooperación exigirá, además, la inscripción en el nuevo Registro electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación. De este modo, la Ley apuesta por dar máxima publicidad y difusión a la creación de dichos órganos, toda vez que en la Disposición adicional séptima –reguladora del mencionado Registro estatal– se introduce una garantía de su vigencia y funcionamiento, al prever que los órganos de cooperación que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o desde la entrada en vigor de la LRJSP quedarán extinguidos.

3.1.2 Conferencia de Presidentes

Desde nuestro punto de vista resulta hasta cierto punto sorprendente la inclusión de la Conferencia de Presidentes en la nueva LRJSP, y, mucho más, dentro de las técnicas de cooperación. Y es que, tal y como lo teníamos entendido

25. Véase, por ejemplo, el artículo 147.1 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

26. Al mismo tiempo, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 2 de octubre de 1998 (núm. rec. 559/1991) ha admitido también la constitución de órganos mixtos de colaboración entre Administraciones Públicas a través de normas de carácter reglamentario, al considerar que estos no trascienden del ámbito puramente organizativo y de funcionamiento y no producen interferencia alguna en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública o el régimen de los medios personales y materiales, afectados, estos sí, por la reserva de ley (F.J. 3).

hasta ahora, esta no se configuraría realmente como un órgano de relación entre Administraciones Públicas, sino de relación entre *Gobiernos*²⁷.

En efecto, la propia LRJSP destaca este mayor peso político de la Conferencia de Presidentes, tanto en lo que se refiere a los sujetos participantes como a sus funciones. Así, el artículo 146 de la LRJSP la define como un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno estatal y los respectivos Gobiernos de las comunidades autónomas, siendo presidida por la máxima autoridad del Estado, el presidente del Gobierno; toda vez que se le atribuye la función de deliberar y adoptar acuerdos de interés para el Estado y las comunidades autónomas.

Es por ello que, al efecto de destacar más esta peculiar posición institucional de la Conferencia de Presidentes, quizá hubiera sido preferible incorporar dicha regulación directamente en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y no en la norma reguladora del sector público; aprovechando, además, que la LRJSP introduce también importantes modificaciones en el articulado de esta otra norma legal²⁸.

Igualmente, resulta criticable el hecho de que la regulación de la Conferencia de Presidentes prevista en la LRJSP sea tan limitada. Si leemos con atención el artículo 146 de la LRJSP, comprobaremos cómo en su primer apartado se define dicha institución y su composición, mientras que en el segundo se hace una referencia general a sus funciones. Y poco más. Por lo que, si se había tomado la decisión de institucionalizar legalmente la Conferencia de Presidentes, quizá hubiera sido preferible una regulación mínima de su funcionamiento, sobre todo de cara a garantizar su convocatoria.

3.1.3

Las conferencias sectoriales

A diferencia de la Conferencia de Presidentes, la LRJSP sí que regula con notable grado de detalle las llamadas *conferencias sectoriales*. Estas se configuran como órganos de composición multilateral y ámbito sectorial deter-

27. En este sentido, el artículo 1 del Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes aprobado en 2009 (BOE núm. 305, de 19 de diciembre de 2009, p. 107203) la define como el máximo órgano de cooperación *política* entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. Sobre la Conferencia de Presidentes, entre otros, podemos remitirnos a AJA, E., “La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico”, en *Informe comunidades autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, pp. 789-818; o BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.

28. Cfr. Disposición final tercera de la LRJSP.

minado, que reúnen a representantes de la Administración General del Estado y representantes de las Administraciones autonómicas. Estas conferencias sectoriales se diferenciarían de otros posibles órganos de cooperación que puedan crear el Estado y las comunidades autónomas *ex* artículo 145 LRJSP esencialmente por dos aspectos. En primer lugar, por el hecho de estar integradas por los máximos representantes políticos de los distintos departamentos del Ejecutivo estatal y autonómico —el artículo 147.1 LRJSP exige que sean miembros del Gobierno—. Y, en segundo lugar, muy ligado al anterior, por el hecho de que constituyen un órgano de cooperación con un marcado carácter político, que se refleja en las funciones que normalmente se les atribuyen: el debate sobre las grandes líneas de la política sectorial y la información sobre proyectos normativos²⁹.

Como es sabido, estas conferencias no son tampoco una creación original de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, sino que, al amparo del artículo 5 de la LRJPAC, han venido configurándose como un instrumento estable y central de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas³⁰. En este sentido, la nueva LRJSP viene a sustituir la breve y limitada regulación contenida en la LRJPAC por una regulación básica más detallada y completa; toda vez que se aprovecha dicha modificación para incluir algunas novedades muy importantes en lo que se refiere a las funciones y la eficacia de los acuerdos de las conferencias sectoriales.

Por lo que se refiere a sus funciones, la LRJSP prevé que las conferencias sectoriales podrán ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación, orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes (art. 148.1 LRJSP). Por lo tanto, a diferencia de lo que hoy sucede con carácter general, las conferencias sectoriales ya no se configuran solamente como órganos de carácter consultivo (con funciones de estudio, información, propuesta, deba-

29. En este sentido, podemos citar, entre otros, DUQUE VILLANUEVA, J. C., “Las conferencias sectoriales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 146-150, o TORNOS MAS, J., “Las Conferencias sectoriales”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 71-91.

30. Según los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en marzo de 2015 existían 42 conferencias sectoriales —la última de las cuales fue constituida en 2015, Consejo para la Unidad de Mercado— que, conjuntamente, habían celebrado una media de más de 70 reuniones anuales. Véase http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html

Sin embargo, hay que tener presente que el funcionamiento de estas conferencias ha sido muy desigual, especialmente en los últimos años, pudiendo encontrar sectores donde la conferencia correspondiente no se ha reunido, o lo ha hecho de manera muy limitada. Un análisis crítico sobre la evolución y las perspectivas de los órganos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, con especial atención a las conferencias sectoriales, puede consultarse en la crónica que anualmente publica el *Informe comunidades autónomas*.

te...), sino que también se les pueden reconocer funciones de carácter decisorio que, en su caso, como veremos a continuación al analizar la eficacia de las decisiones que pueden adoptar las conferencias sectoriales, pueden incidir sobre el ejercicio de las competencias autonómicas.

Igualmente, la LRJSP asigna a las conferencias sectoriales una “nueva” función: la de ser informadas sobre los proyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno estatal o de los Gobiernos autonómicos, cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas, o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable [art. 148.2 a) LRJSP].

Tal y como está redactado dicho precepto, parecería que la función de la conferencia sectorial reside únicamente en ser informada de la tramitación de dichos proyectos normativos, pero no en la posibilidad de participar directamente en su elaboración³¹. Por lo que, en realidad, más que el reconocimiento de una nueva competencia, la LRJSP estaría simplemente recogiendo una atribución que actualmente han venido desarrollando muchas de las conferencias sectoriales ya existentes³².

Por lo que se refiere a la eficacia de sus acuerdos, la nueva LRJSP prevé que las conferencias sectoriales podrán adoptar dos tipos de decisiones: los *acuerdos* y las *recomendaciones* (art. 151.2 LRJSP). Respecto de los primeros, se afirma que suponen un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias, y la Ley prevé expresamente que dichos acuerdos son de obligado cumplimiento y directamente exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra. De este modo, como avanzábamos y a diferencia de lo que ha venido sucediendo hasta ahora, los acuerdos de las conferencias sectoriales no tienen solamente contenido político, sino que, de acuerdo con el artículo 151.2 a) de la LRJSP, suponen el nacimiento de obligaciones jurídicas para las Administraciones intervinientes; las cuales, en su caso, podrían ser exigibles ante los tribunales de justicia.

Incluso en el caso en que la Administración General del Estado ejerciera competencias de coordinación, la LRJSP prevé que el acuerdo alcanzado se-

31. Si bien el artículo 149.1.3 de la LRJSP parece ir en contra de esta lectura, al prever expresamente el supuesto en que la conferencia sectorial tenga por objeto “informar un proyecto normativo”. En nuestra opinión, la función de informar iría mucho más allá de la mera recepción de información, suponiendo también la posibilidad de que la conferencia sectorial se pronunciara como tal en relación con un determinado proyecto normativo en curso.

32. Por ejemplo, el artículo 8 del Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural prevé como una de sus competencias el “Debate y análisis de los anteproyectos de Ley promovidos por el Departamento, así como los proyectos de reglamento de especial trascendencia”. En términos parecidos se expresa también el artículo 9 de la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia.

ría de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la conferencia sectorial, con independencia del sentido de su voto [art. 151.2 a) LRJSP].

A nuestro entender, y aunque es cierto que en la gran mayoría de los casos se tratará de una vinculación voluntaria –solamente para los miembros de la conferencia que hayan votado afirmativamente [art. 151.2 a) LRJSP]–, este carácter obligatorio de los acuerdos de la conferencia sectorial supone una novedad significativa en lo que se refiere a su configuración institucional. De ahí que el artículo 151.1 de la LRJSP incorpore expresamente a la regulación básica la referencia a la forma de adopción de los acuerdos, exigiendo la previa votación de los miembros de la conferencia sectorial, en atención a la representación que tenga cada uno de ellos.

Por lo que se refiere a las recomendaciones, estas expresan la opinión de la conferencia sectorial sobre un asunto concreto, pero, a diferencia de los acuerdos, no generan obligaciones jurídicas concretas, sino el compromiso de sus miembros de orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la recomendación [art. 151.2 b) LRJSP]. En todo caso, la Ley exige que, si uno de los miembros de la conferencia pretende separarse del criterio expresado en la recomendación, deba motivarlo e incorporar dicha justificación en el correspondiente expediente.

Al margen de estas dos cuestiones más novedosas, la LRJSP se ocupa de desarrollar minuciosamente el régimen jurídico de las conferencias sectoriales, haciendo referencia a algunos aspectos de su funcionamiento que hasta ahora resultaban controvertidos. Así, por ejemplo, la Ley prevé la posibilidad de que la convocatoria de la conferencia sectorial se produzca, como mínimo, una vez al año o cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros (art. 149.1 LRJSP); la necesidad de que cada una de las conferencias disponga de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros (art. 147.3 LRJSP); e incluso la posibilidad de que algunas de sus reuniones se efectúen por medios electrónicos (art. 149.3 LRJSP), lo que podría contribuir no solo a ahorrar costes de desplazamiento, sino también a aumentar la periodicidad de sus sesiones.

Asimismo, el artículo 152 de la LRJSP desarrolla la organización interna de las conferencias sectoriales, previendo la posibilidad de que puedan constituir comisiones sectoriales o grupos de trabajo, cuya finalidad reside principalmente en la preparación y el seguimiento de las reuniones y los acuerdos de la conferencia. En este sentido, la Disposición adicional novena de la LRJSP crea directamente la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, con la función de impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España

y asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones utilizados por las Administraciones Públicas.

3.1.4

Comisiones bilaterales de cooperación

Como sucede con las conferencias sectoriales, la nueva LRJSP recoge también otro de los instrumentos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas que se preveían en la anterior LRJPAC, las llamadas *comisiones bilaterales de cooperación*. En este caso, el artículo 153.1 de la LRJSP nos las define como órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de las comunidades autónomas o de la Ciudad de Ceuta o Melilla.

Como puede comprobarse, la LRJSP no modifica, en lo sustancial, la definición que de estos órganos se contenía previamente en el artículo 5.2 de la LRJPAC. Ara bien, como en los casos anteriores, su regulación resulta mucho más detallada. En este sentido, por lo que se refiere al régimen jurídico de las comisiones bilaterales de cooperación, podríamos destacar los aspectos siguientes.

En primer lugar, su composición bilateral. En efecto, como indica su propia denominación —y a diferencia de las conferencias sectoriales—, estos órganos están solamente formados por representantes de la Administración estatal y de una concreta administración autonómica. Asimismo, como expresamente prevé el artículo 153.1 de la LRJSP, se trata de órganos de composición paritaria, es decir, formados por un número igual de representantes por cada una de las Administraciones intervinientes.

En segundo lugar, debemos referirnos también a sus funciones³³, por cuanto, como sucede en el caso de las conferencias sectoriales, la LRJSP ha introducido alguna novedad importante en este punto. Así, junto con la tradicional función consultiva o propositiva que se asigna a estos órganos, la LRJSP prevé también la posibilidad de que asuman funciones decisorias, pu-

³³. Por lo que se refiere a las funciones de las comisiones bilaterales de cooperación, aunque no aparezcan mencionadas en la LRJSP, no podemos olvidar la importantísima función que les atribuye el art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional, en relación con los recursos de inconstitucionalidad, configurándolas como un mecanismo de resolución extrajudicial de controversias entre el Estado y las comunidades autónomas.

diendo adoptar acuerdos que tengan por objeto mejorar la coordinación entre las respectivas Administraciones, en asuntos que afecten de forma singular a las comunidades autónomas (art. 153.2 LRJSP).

Como en los casos anteriores, es verdad que esta función decisoria no es absolutamente desconocida en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que algunas de las comisiones bilaterales de cooperación actualmente existentes ya desarrollan dicha competencia³⁴. Pero sí que resulta novedosa la afirmación del carácter obligatorio de los acuerdos adoptados por estos órganos, pudiendo llegar a ser exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 153.4 LRJSP).

En todo caso, las funciones de las comisiones bilaterales de cooperación deben estar referidas singularmente a las relaciones entre el Estado y la comunidad autónoma de que se trate. Así lo ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 31/2010, de 28 de junio, cuando, al analizar la Comisión Bilateral Estado-Generalitat de Cataluña, afirma que “es obvio que las competencias concernidas únicamente pueden ser [...] las correspondientes a uno y otro Ejecutivos, cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada ni limitada por la Comisión, quedando, además, naturalmente excluidas las que constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado y de la Generalitat, en particular [...] las competencias legislativas, cuyo ejercicio [...] es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos extraños a la Comisión Bilateral” (F.J. 115).

Finalmente, debemos destacar que el artículo 153.5 de la LRJSP señala que lo previsto en esta Ley será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que puedan establecer los estatutos de autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales. Por lo que la LRJSP declara su carácter supletorio respecto de la regulación estatutaria de las comisiones bilaterales de cooperación en relación con estas dos cuestiones concretas –no así por lo que a la definición y naturaleza de estos órganos se refiere, que podríamos entender incluida en la competencia estatal *ex* artículo 149.1.18 CE–.

Desde nuestro punto de vista, ello resulta especialmente oportuno, puesto que debemos tener presente que las reformas estatutarias iniciadas a partir del año 2006 prestaron una especial atención al impulso de las relaciones bilaterales entre el Estado y las comunidades autónomas. De ahí que varios de los estatutos de autonomía reformados incluyeran una regulación concreta

34. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. De acuerdo con el artículo 183.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), se atribuyen a dicha Comisión, entre otras funciones, la de adoptar acuerdos en relación a determinados ámbitos concretos.

de las comisiones bilaterales de cooperación³⁵, adaptando su composición y funciones a las particularidades de cada comunidad autónoma.

3.1.5

Comisiones territoriales de coordinación

Por último, la LRJSP incorpora a la regulación de las técnicas orgánicas de cooperación una nueva figura, las llamadas *comisiones territoriales de coordinación*. Con ellas se hace referencia a órganos de composición multilateral que pueden constituirse entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación en la prestación de servicios, prevenir duplicidades, y mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios (art. 154.1 LRJSP).

En este punto, podríamos considerar que la denominación de estos órganos no resulta del todo adecuada, por cuanto, en nuestra opinión, no se trata propiamente de órganos “coordinadores”, sino de un instrumento de cooperación dirigido a prevenir las disfunciones o duplicidades que, en ocasiones, se producen por la coexistencia en un mismo espacio físico de varias Administraciones Públicas³⁶. En efecto, no es que se asignen a estas comisiones unos específicos poderes de dirección de la actividad de las entidades públicas que las integran, sino que constituirían la sede en la cual las partes voluntariamente acuerdan las medidas necesarias para garantizar la coherencia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Desde esta perspectiva, podríamos preguntarnos: ¿cuál es la diferencia entre estas comisiones territoriales de coordinación respecto de los otros órganos de cooperación que pueden constituirse al amparo del artículo 145 de la LRJSP? En nuestra opinión, la respuesta no resulta fácil, puesto que la definición de los órganos de cooperación prevista en el artículo 145.1 de

³⁵. Anteriormente hemos mencionado ya el caso de Cataluña, si bien podemos añadir muchos otros, como, por ejemplo, la Comisión Bilateral Aragón-Estado prevista en el artículo 90 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

³⁶. No debemos confundir las *comisiones territoriales de coordinación* previstas en la LRJSP con otros órganos administrativos autonómicos, con idéntica denominación, pero dirigidos exclusivamente a coordinar la Administración autonómica. Sirva como muestra la Comisión Territorial de Coordinación regulada en el artículo 12 del Decreto 245/2009, de 30 de abril, por el que se regulan las delegaciones territoriales de la Xunta de Galicia. Sin embargo, es también cierto que en nuestro ordenamiento existen ya órganos administrativos, con denominaciones diversas, que en cierta medida cumplen unas funciones similares. Por ejemplo, las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las entidades locales reguladas en el Real Decreto 348/2000, de 29 de diciembre.

la LRJSP es tan amplia que fácilmente podría englobar, como subcategoría, a las comisiones territoriales de coordinación. No obstante, hay algunos elementos que quizá podrían caracterizar a estas últimas.

En primer lugar, si nos fijamos en su composición, el artículo 154.1 de la LRJSP limita la constitución de las comisiones territoriales de coordinación solamente a Administraciones cuyos territorios sean limítrofes o coincidentes. Esta limitación es consecuencia directa de la función que se les asigna. Y es que, como veíamos anteriormente, no se trata de órganos con finalidades generales de cooperación, sino que, de acuerdo con la LRJSP, son creados con un fin mucho más específico, dirigido a mejorar la prestación y calidad de los servicios públicos y evitar duplicidades administrativas en un territorio determinado. Por lo tanto, pueden verse como un supuesto de coordinación voluntaria entre Administraciones, tendente a evitar decisiones contradictorias y garantizar la correcta prestación de los servicios públicos en un concreto ámbito territorial.

En segundo lugar, aunque muy ligado con lo anterior, se prevé expresamente que las comisiones territoriales de coordinación puedan adoptar acuerdos que sean de obligado cumplimiento para las Administraciones que los suscriban, y exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 154.2 LRJSP). De este modo, se refuerza aún más el papel de estas comisiones, dotándolas de las competencias necesarias para la toma conjunta de decisiones sobre un mismo objeto.

Por último, queremos también destacar que las comisiones territoriales de cooperación pueden llegar a tener una composición trilateral, reuniendo al mismo tiempo a representantes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales [art. 154.1 c) LRJSP]. En nuestra opinión, ello resulta una novedad importante, dado que el ordenamiento jurídico español ha optado habitualmente por un modelo de relación directa entre el Estado y las comunidades autónomas respecto de las entidades locales, pero excluyéndose mutuamente³⁷. En cambio, a partir de ahora, la LRJSP regula un mecanismo

37. Constituiría una excepción a este modelo generalizado de relaciones directas o bilaterales entre el Estado/comunidades autónomas y los entes locales, la posibilidad de que las conferencias sectoriales pudieran invitar a participar en sus reuniones a representantes de las asociaciones municipalistas (art. 5.8 LRJPAC); la creación de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (art. 120 bis de la LBRL) o Conferencia de Ciudades (art. 138 de la LBRL). Si bien la aplicación práctica de todos estos instrumentos ha sido muy limitada.

Sobre las relaciones entre las entidades locales y las demás instancias territoriales podemos remitirnos a MEDINA ALCOZ, L., *La participación de las entidades locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, INAP, Madrid, 2009, y VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, Madrid, 2007.

concreto de relación triangular que, mediante un contacto más directo e inmediato entre todos los niveles territoriales, debería contribuir a mejorar la implicación y coordinación de todos ellos por lo que a la prestación de los servicios públicos en un determinado espacio físico se refiere³⁸.

3.2

Técnicas funcionales de cooperación. En particular, los convenios administrativos

Dejando a un lado las técnicas de cooperación de carácter orgánico *tipificadas* en la LRJSP, hay que mencionar que los artículos 143 y 144 de la LRJSP hacen referencia también a otras posibles técnicas de cooperación, que quedan a disposición de las Administraciones Públicas interesadas. Se trata de una enumeración abierta, respecto de la cual no resulta posible establecer un nexo común. Así, junto con técnicas que suponen también un cierto componente orgánico –como, por ejemplo, la participación en órganos consultivos o en organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes de otra Administración [art. 144.1 a), b) y c) LRJSP]–, podemos encontrar otras cuyo elemento común sería su desarrollo a través de vías que no requieren necesariamente la creación de un órgano administrativo –como puede ser la prestación de medios materiales, económicos o personales [art. 144.1 d) LRJSP]–.

Es por ello que, en vez de centrar nuestra atención en estas variadas técnicas de cooperación, dedicaremos las últimas páginas de nuestra exposición a analizar brevemente sus instrumentos de formalización –los convenios administrativos–, por cuanto a través de estos se concretarán las condiciones y los compromisos que se deriven de cada una de ellas.

3.2.1

El concepto legal de convenios administrativos

A la hora de analizar los convenios administrativos debemos partir de una primera premisa: a pesar de la notable atención que han suscitado en la doctrina administrativista española, y sin perjuicio de lo que diremos más adelante, lo cierto es que hasta ahora no podíamos hablar de la existencia de un concepto

³⁸. Nótese, sin embargo, que como “contrapartida” la LRJSP no hace ninguna referencia expresa a la posible participación de las entidades locales en las conferencias sectoriales.

legal –siquiera dogmático– de los convenios entre Administraciones Públicas. Al contrario, se hace evidente que, en muchas ocasiones, dicha denominación se utiliza de un modo meramente genérico, pero sin remitir a un único y preciso concepto. De ahí que, ante la variopinta magnitud de la institución convencional, incluso se llegara a afirmar que los convenios administrativos no existían como categoría jurídica³⁹.

Sin embargo, la nueva LRJSP puede marcar un punto de inflexión importante en esta materia, por cuanto introduce por primera vez en la legislación básica estatal una regulación jurídica completa y una definición legal de lo que debe entenderse por convenio en el ámbito administrativo. Así, el artículo 47.1 de la LRJSP establece que “Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común [...]”.

Como puede comprobarse, la nueva regulación sigue partiendo de una noción muy amplia de los convenios. Aun así, de su tenor literal resulta posible identificar tres elementos distintivos e indispensables para la existencia de este tipo de negocio jurídico.

En primer lugar, su carácter bilateral. En efecto, el artículo 47.1 de la LRJSP exige en todo caso el acuerdo de voluntades entre dos –o más– sujetos diferenciados; ya sean estas entidades públicas o bien sujetos de derecho privado. Por lo que, en consecuencia, quedarían fuera de la definición legal como *convenios* los pactos o acuerdos que pudieran establecerse entre órganos de una *misma* administración pública. Sin negar la importancia y la juridicidad de las relaciones de funcionamiento que puedan establecerse entre las distintas unidades funcionales dentro de una misma organización administrativa, el hecho de que, por principio, carezcan de personalidad jurídica propia –y, por tanto, no puedan ser sujetos de derecho– impide poder calificar dichas relaciones interorgánicas como un negocio jurídico de carácter bilateral.

Un segundo elemento característico de los convenios sería su carácter jurídico-obligatorio. Aunque es cierto que la doctrina y la jurisprudencia habían tenido ya ocasión de pronunciarse favorablemente sobre la obligatoriedad de

³⁹. En este sentido, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, op. cit., pp. 95-96, y BUSTILLO BOLADO, R., *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra, 2004, p. 171. De igual modo hay que tener presente la Moción núm. 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010, en la que se instaba al Congreso de los Diputados a completar y sistematizar el marco regulador de los convenios.

los convenios entre Administraciones Públicas⁴⁰, lo cierto es que la nueva LRJSP viene a reforzar dicha interpretación. Así, se establece no solo que los convenios deben implicar efectos jurídicos para las partes intervinientes, sino que, además, estos deben ser “concretos y exigibles” (art. 47.1 LRJSP, *a sensu contrario*). Al mismo tiempo, al regularse su contenido mínimo, el artículo 49 de la LRJSP exige que se concreten las obligaciones y los compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, así como las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento.

Es precisamente esta eficacia obligatoria propia de los convenios la que nos permitiría diferenciar esta figura de todos aquellos otros instrumentos –normalmente denominados *protocolos generales de actuación* (art. 47.1 LRJSP)– que consisten en meras declaraciones de intenciones de contenido general, o en la expresión de una simple voluntad de actuar con un objetivo común, pero sin que se formalicen compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Finalmente, para poder hablar de la existencia de un convenio la LRJSP exige un último requisito: que dicho acuerdo persiga un “fin común” a las partes intervinientes (art. 47.1 LRJSP). De esta manera, se concreta el elemento causal o teleológico que caracterizaría este tipo de negocios jurídicos. Y es que la finalidad última de dicho acuerdo se sitúa en la colaboración en aras de la consecución de un objetivo común.

En este sentido, hay que destacar que dicho requisito finalista no quedaría solo como una mera exigencia abstracta, sino que, al amparo del artículo 50.1 de la LRJSP –que prevé que será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad–, entendemos que las partes, al formalizar el convenio, deberían concretar expresamente los objetivos de interés público compartidos que se persiguen con su suscripción.

40. Por lo que se refiere al carácter vinculante de los convenios podemos mencionar, por ejemplo, la STC 44/1986, de 17 de abril, F.J. 3). Por su parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo también ha hecho referencia a estas cuestiones, entre otras, en la Sentencia núm. 278/1987, de 23 de febrero, en la que se señalaba que, al ser aplicables a los convenios interadministrativos los principios esenciales de los negocios jurídicos bilaterales, había que concluir también reconociéndoles fuerza vinculante (F.J. 2).

Se han referido también al carácter jurídico obligatorio de los convenios, entre otros muchos, MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos*, op. cit., pp. 35-37, o RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, op. cit., pp. 339-349.

3.2.2

Régimen jurídico de los convenios administrativos

Al margen de la definición de qué debemos entender legalmente por convenio administrativo, los artículos 47-53 de la LRJSP regulan muy detalladamente su régimen jurídico. En este caso, y ante la imposibilidad de hacer un análisis en profundidad de todos ellos, centraremos nuestra atención solamente en tres aspectos fundamentales de su regulación: en primer lugar, el ámbito de aplicación de esta normativa; en segundo lugar, la tipología de convenios, y, finalmente, su objeto.

1. – Ámbito de aplicación. Como apuntábamos al inicio de nuestra exposición, la LRJSP pretende establecer una regulación integral de las relaciones interadministrativas, que sea aplicable por todas las Administraciones Públicas. En este sentido, debemos entender también que la regulación de los convenios administrativos prevista en la LRJSP se aplicaría con independencia de la Administración Pública que los suscriba.

Es precisamente en este punto donde podemos encontrarnos ya con un primer problema: ¿qué ocurre con la regulación de los convenios administrativos prevista actualmente en otras normas administrativas? O, más concretamente, ¿qué ocurre con la regulación de los convenios administrativos que pueden suscribir las Administraciones locales al amparo de la LBRL?⁴¹

Nuevamente, la respuesta a esta pregunta no resulta nada fácil. Aunque es cierto que, como se ha afirmado⁴², no parece que la voluntad de la LRJSP haya sido la de derogar expresamente la regulación de los convenios prevista en la LBRL, también es cierto que la LRJSP sí que ha tenido en cuenta esta problemática, puesto que prevé un régimen específico para un determinado tipo de convenio de ámbito local. Así, el artículo 48.7 de la LRJSP afirma que cuando los convenios tengan por objeto la delegación de competencias a una entidad local deberán cumplir con la LBRL.

Por lo tanto, siendo conscientes de esta dualidad de regímenes, podríamos entender que la LRJSP ha optado por dar preferencia a la LBRL sola-

41. En este último supuesto la pregunta no es meramente teórica, sino que puede tener alguna repercusión práctica. Y es que, si comparamos la regulación prevista en la nueva LRJSP y la contenida actualmente en la LBRL, podremos encontrar algunos extremos que no coinciden. Por ejemplo, el artículo 49 h) de la LRJSP prevé que los convenios administrativos deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años; mientras que el artículo 27.1 de la LBRL prevé que los convenios de delegación de competencias a los municipios no podrán tener una duración inferior a los cinco años.

42. VELASCO CABALLERO, F., “Los convenios locales en la nueva Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, *Blog del Instituto de Derecho Local*, 13 de noviembre de 2015, recuperado de <http://www.idluam.org/blog/?p=363>.

mente cuando se trate de convenios de delegación de competencias. En consecuencia, *a sensu contrario*, podríamos entender que, en todos los demás supuestos, la regulación de los convenios prevista en la LRJSP debería ser aplicada por todas las Administraciones Públicas. De ahí que, más adelante, la Disposición adicional octava de la LRJSP exija la necesaria adaptación a la nueva regulación de todos los convenios suscritos por *cualquier administración pública*.

2.– *Tipología de los convenios administrativos*. En segundo lugar, el artículo 47.2 de la LRJSP incorpora una tipología cerrada de los convenios administrativos previstos en nuestro ordenamiento jurídico. La redacción literal de este precepto –“Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas [...] deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos”– no deja lugar a dudas acerca del carácter exhaustivo de dicha enumeración.

De una lectura rápida de este precepto podríamos deducir que dicha clasificación toma como referencia, principalmente, el elemento subjetivo, es decir, las entidades que intervienen en el mismo. Así, se distinguen cuatro grandes grupos de convenios administrativos: a) convenios interadministrativos, firmados entre dos o más Administraciones Públicas o entidades instrumentales pertenecientes a diferentes Administraciones; b) convenios intraadministrativos, firmados entre organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes de una misma administración pública; c) convenios celebrados con personas jurídicas sujetas al derecho privado; y d) convenios internacionales, celebrados con sujetos de derecho internacional.

Ahora bien, si nos fijamos con atención, veremos que, en algún supuesto, dicha clasificación incorpora también referencias al objeto del convenio –en particular, el artículo 45.2 a) de la LRJSP habla de convenios interadministrativos “para el ejercicio de competencias propias o delegadas”–. Esta precisión en cuanto a su objeto nos plantea la duda de si, realmente, dicha tipología legal es lo suficientemente amplia como para englobar *todos* los convenios actualmente existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, ¿dónde situaríamos los llamados convenios normativos, por los que las partes pactan el texto de una determinada norma y se comprometen a adoptarla en su respectivo ordenamiento? ¿O los convenios de fusión entre municipios previstos en el artículo 13.4 de la LBRL? ¿Y los convenios dirigidos a la creación de órganos u organizaciones mixtas? Seguramente, estos y otros supuestos que se nos puedan ocurrir podrían fácilmente reconducirse, de un modo u otro, al concepto amplio de “ejercicio de competencias propias o delegadas” [art. 45.2 a) de la LRJSP]. En todo caso, la práctica nos dirá si dicha clasificación se ajusta o no a la realidad de nuestras Administraciones Públicas.

Por lo demás, hay que tener también muy presente que, junto con los convenios de delegación de competencias a las entidades locales a los que nos referíamos anteriormente, la LRJSP prevé determinados tipos de convenios administrativos que quedan fuera de su ámbito de aplicación. Así, el artículo 47.2 a) de la LRJSP excluye los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán por lo previsto en sus respectivos estatutos de autonomía; el artículo 48.7 de la LRJSP prevé que cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la normativa estatal y autonómica en esta materia; y, finalmente, el artículo 48.9 de la LRJSP excluye solamente del ámbito de aplicación del Capítulo IV (*De los convenios*) del Título Preliminar de la LRJSP los convenios de encomienda de gestión, así como los acuerdos de terminación convencional del procedimiento administrativo.

En nuestra opinión, no termina de entenderse muy bien el porqué de estas dos últimas exclusiones. Más cuando, a diferencia de los otros supuestos, ni los convenios de encomienda de gestión ni los acuerdos de terminación convencional del procedimiento disponen de una normativa propia que desarrolle expresamente este tipo de negocios jurídicos⁴³.

3.– *Objeto de los convenios administrativos*. En tercer lugar, debemos hacer referencia al objeto de los convenios administrativos. En este caso, el punto de partida lo encontraremos en el artículo 47.1 de la LRJSP, *in fine*, que prevé que “los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”.

¿Cómo debemos interpretar este artículo? ¿Significa esto que, a partir de ahora, debemos considerar nulos todos aquellos convenios administrativos que tengan contenido contractual? A primera vista, podría pensarse que sí. Más cuando, como avanzábamos anteriormente, el artículo 50.1 de la LRJSP prevé que la tramitación de los convenios deba acompañarse de una memoria en la que no solo debe justificarse su necesidad y oportunidad, sino también “el carácter no contractual de la actividad en cuestión”.

Sin embargo, no creo que esta sea la interpretación más adecuada, por cuanto debemos tener presente que el ámbito de aplicación objetivo de la normativa contractual es tan amplio que, en la práctica, ello supondría una li-

43. Cfr: art. 11 de la LRJSP (encomienda de gestión) y art. 86 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (terminación convencional del procedimiento).

mitación muy notable a las posibilidades de colaboración entre los diferentes niveles de Gobierno y Administración.

Para hacernos una idea de dicha amplitud, basta con tomar en consideración la definición del *contrato de servicios* prevista en el artículo 10 del vigente Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (en adelante, TRLCSP), según la cual este tipo contractual comprende “cualquier prestación de hacer consistente en el desarrollo de una actividad que tenga un resultado distinto a la realización de una obra o la prestación de un suministro”. Desde esta perspectiva, podríamos preguntarnos: ¿qué clase de actividades administrativas no resultarían susceptibles de ser subsumidas, siquiera residualmente, dentro de esta categoría contractual?

O más aún, si acudimos al Anexo II del TRLCSP veremos que este precepto concreta algunos de los supuestos que se incluyen dentro del concepto *servicios* a efectos del artículo 10 del TRLCSP, haciendo referencia, entre otros muchos, a la prestación de servicios jurídicos, de investigación y desarrollo, servicios de contabilidad, servicios editoriales y de imprenta, servicios de transporte, servicios de educación y formación profesional, servicios de limpieza, servicios de mantenimiento y reparación, servicios de telecomunicaciones, servicios de informática, servicios de estudio o servicios sociales y de salud. Nuevamente, a tenor de este extenso listado, podríamos cuestionarnos: ¿qué clase de actividades no resultarían capaces de ser calificadas, de algún modo, como *contractuales*?

Por lo tanto, creemos que, en realidad, el artículo 47.1 de la LRJSP no pretende establecer una prohibición absoluta en cuanto al objeto de los convenios administrativos, sino diferenciar un doble régimen jurídico en función de este elemento: así, por un lado, encontraríamos los convenios cuyo objeto sea no contractual, que se registrarán esencialmente por lo previsto en la LRJSP; y, por otro, encontraríamos los convenios que tengan un objeto contractual –este sería el sentido del último apartado del artículo 47.1 de la LRJSP al afirmar “en tal caso”, esto es, cuando los convenios tengan por objeto prestaciones propias de los contratos–, los cuales deberán sujetar su régimen jurídico a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

La justificación de dicha interpretación vendría dada por el hecho de que, cuando los convenios tengan por objeto una prestación propia de un contrato, no puede negarse *a priori* su consideración como un verdadero *contrato público*. En consecuencia, su régimen jurídico quedaría atraído necesariamente hacia lo previsto en la legislación básica en materia contractual.

En este punto, nuevamente, debemos realizar una precisión importante: ¿el hecho de que los convenios administrativos con contenido contractual deban sujetarse a las prescripciones del TRLCSP significa, automáticamente, que su formalización deberá realizarse siempre mediante los procedimientos de adjudicación previstos en la normativa contractual? No necesariamente, puesto que, como hemos intentado exponer en otras ocasiones, el TRLCSP excluye de su ámbito de aplicación los convenios que no tengan naturaleza contractual [art. 4.1 c) TRLCSP]⁴⁴.

Al margen de las tres cuestiones examinadas, lo cierto es que la LRJSP desarrolla de un modo muy detallado el régimen jurídico de los convenios. Aunque no podemos entrar a analizarlo, podemos destacar la introducción de nuevos requisitos para su validez y eficacia –es el caso, por ejemplo, de la previsión de que los convenios se perfeccionan por el consentimiento de las partes, si bien no resultarán eficaces hasta que no se inscriban en el Registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación y sean publicados en el BOE (art. 48.8 LRJSP)–, así como la incorporación de nuevas exigencias procedimentales –por ejemplo, la ya mencionada necesidad de elaborar una memoria justificativa de su necesidad, oportunidad e impacto económico (art. 50.1 LRJSP), o la obligada remisión al Tribunal de Cuentas de aquellos convenios cuyos compromisos económicos superen los 600 000 euros (art. 53 LRJSP)–.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que destacar también que, aunque la LRJSP incluye dentro de la regulación básica los convenios que celebra la Administración Pública con un sujeto de derecho privado, lo cierto es que sigue sin regular específicamente el régimen jurídico de dichos negocios. De manera que, más allá de las previsiones genéricas de la LRJSP, quedan sin resolver aspectos tan importantes como la forma de selección del sujeto privado.

44. Acerca de la problemática sujeción de los convenios administrativos a la normativa contractual y sobre la interpretación del artículo 4.1 c) del TRLCSP nos hemos ocupado en varias ocasiones. Por ejemplo, VILALTA REIXACH, M., *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra, 2012, pp. 355-371, o VILALTA REIXACH, M., “Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, U. Externado de Colombia, núm. 15, 2016, pp. 83-114.

Igualmente, entre otros muchos, podemos citar a PASCUAL GARCÍA, J., *Convenios de colaboración entre Administraciones Públicas y convenios con administrados*, Ministerio de la Presidencia - BOE, Madrid, 2012, o SANTIAGO IGLESIAS, D., “Los convenios interadministrativos”, en YZQUIERDO TOLSADA, M. (dir.), *Contratos. Civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales con sus implicaciones tributarias*, Tomo XIV, Contratos públicos, Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra, 2014, pp. 891-938.

4

A modo de conclusión

Llegados a este punto, es el momento de ir concluyendo nuestra exposición. Aunque, con toda seguridad, al margen de los temas tratados sería posible haber hecho referencia a otros muchos aspectos de la nueva LRJSP que resultarían de interés, en las páginas anteriores hemos podido comprobar cómo la LRJSP, con sus más y sus menos, ha hecho un esfuerzo importante para ordenar y sistematizar nuestro complejo sistema de relaciones interadministrativas. En este sentido, y sin perjuicio de las críticas y observaciones que podamos realizar, creo que todo intento de avanzar en la definición de un verdadero sistema general de relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas debe verse de un modo positivo.

Ahora bien, no quisiéramos terminar estas páginas sin hacer una última reflexión final. Y es que si nos fijamos con atención veremos cómo el núcleo principal de la regulación prevista en la LRJSP se centra en las relaciones de colaboración o cooperación, es decir, en aquellas que se construyen desde la base de la voluntariedad e igualdad de las partes. Sin embargo, como hemos visto, la Ley casi no hace referencia a las relaciones de coordinación, y mucho menos aún a las relaciones de control o de conflicto que también pueden establecerse entre las diferentes Administraciones Públicas.

Por ello, en definitiva, si —como decíamos al principio de este trabajo— la voluntad del legislador estatal era crear un verdadero sistema de relaciones entre Administraciones, quizá se podía haber aprovechado para hacer alguna referencia a estas otras situaciones que indiscutiblemente formarían parte también de las *relaciones interadministrativas*.